

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

АВТОРЕФЕРАТ

на магистерскую работу

по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

студентки 2 курса 261 группы юридического факультета

Шмелевой Олеси Витальевны

Тема работы: **«Правовое регулирование полномочий органов
публичной власти РФ в сфере защиты семьи»**

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Р.А. Торсян

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.

должность, уч. степень, уч. Звание

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов – 2024

Актуальность работы обусловлена её научно-теоретическим и практическим значением.

Феномен семьи являлся и является в настоящее время предметом изучения различных общественных наук. Особая роль в её изучении принадлежит правовой науке, поскольку она играет важную роль в создании юридического механизма защиты прав матери и ребенка.

Обеспечить успешную реализацию и гарантии защиты семьи в Российской Федерации призваны различные органы: органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также общественные объединения и иные негосударственные институты.

Особую роль в защите семьи призваны играть органы публичной власти, поскольку они повседневно сталкиваются с вопросами семьи, обладают соответствующими полномочиями по их решению.

В соответствии со статьей 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти. Поэтому исследование проблемы правовых основ деятельности органов публичной в области защиты семьи является, безусловно, актуальным.

Вместе с тем необходимо отметить, что на законодательном уровне зачастую недостаточно четко проводится разграничение компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в области защиты семьи, и определяются формы участия этих органов в реализации государственной политики в сфере защиты семьи. Существует ряд иных проблем в данной области. Все это, безусловно, сказывается на практике работы органов местного самоуправления в сфере защиты семьи.

Вопрос защиты семьи, помимо внутригосударственного, имеет и международный аспект. Общепризнанные нормы международного права, которые регулируют защиту семьи, являются основой деятельности как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.

Тщательная научная проработка всех вышеназванных вопросов является важным условием для совершенствования системы правовой защиты семьи, ибо такая система в Российской Федерации имеет ряд недостатков.

Целью исследования является анализ действующего законодательства, регулирующего особенности реализации полномочий органов публичной власти в сфере защиты прав семьи.

Для реализации указанной цели необходимо разрешить следующие **задачи**:

- исследовать правовое содержание института защиты семьи;
- изучить систему органов публичной власти в сфере защиты семьи и разграничение их полномочий;
- раскрыть основные направления государственной политики в области защиты семьи;
- рассмотреть международно-правовую защиту института семьи;
- выявить особенности взаимодействия органов публичной власти в сфере защиты семьи;
- проанализировать роль органов публичной власти в сфере обеспечения гарантий защиты семьи.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией полномочий органов государственной власти в сфере защиты семьи.

Предметом исследования являются международные и федеральные нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность органов публичной власти по защите семьи.

Степень научной разработанности. Тема выпускной квалификационной работы носит комплексный междисциплинарный характер. В частности, основой исследования послужили труды таких авторов, как Г. Н. Комкова, Д. А. Матанцев, И. А. Покровский, Г. Ф.

Шершеневич, М. М. Агарков, В. П. Грибанов, Р. А. Торосян, О. С. Иоффе, Т. В. Дерюгина и другие авторы.

Методологическую основу составили общенаучные методы: описание и сравнение; методы теоретического исследования: анализ, синтез, аналогия; отраслевые методы: логико-юридический, сравнительный правовой анализ, социологический, формально-логический и частно-научный метод исследования – формально-юридический.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного права, семейного права и общей теории права.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в комплексном рассмотрении и многосторонности изучения ряда значимых вопросов, касающихся полномочий органов публичной власти в сфере защиты семьи, а также совершенствованию механизмов и определений в данной сфере.

Практическое значение исследования заключается в возможности применения изложенных в работе результатов исследования в законодательной и правоприменительной деятельности органов государственной власти. Результаты могут использоваться для совершенствования действующего законодательства, в практической деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Эмпирическую основу работы составили данные научных исследований, правовые и статистические источники по теме работы.

Научная новизна исследования заключается в комплексном рассмотрении полномочий органов публичной власти в сфере защиты семьи. Проанализированы федеральное законодательство, законодательство субъектов, судебная практика, специальные программы. Выявлены

проблемы, приведены способы их решения и способы совершенствования механизма защиты семьи органами публичной власти.

Положения, выносимые на защиту:

1. Поскольку граждане зачастую не обладают информацией о существовании специальных государственных программ, направленных на защиту семьи, необходима разработка единой информационной системы. Целью её создания является обеспечения граждан Российской Федерации наиболее полной информацией относительно действующих на федеральном уровне или уровне субъекта программ, направленных на защиту семьи. В соответствии с этим, данная система должна содержать сведения о соответствующих программах, действующих на федеральном уровне и в каждом субъекте, информацию о порядке участия в них, перечень необходимых документов и иную необходимую информацию.

Что не менее важно, это будет способствовать обмену положительным опытом между субъектами. Кроме того, возможно расширение отдельных, наиболее успешных практик, на федеральный уровень.

2. Несмотря на высокую степень внимания органов публичной власти к защите семьи, следует отметить, что в семейном законодательстве до сих пор не содержится определения понятия семьи. При этом, что весьма существенно, далеко не всегда доктринальные положения отражают объективный подход и не противоречат друг другу.

Однако стоит учитывать, что наличие данного понятия является своеобразной составляющей фундамента, отправной точки для толкования и совершенствования положений семейного законодательства, в том числе защиты института семьи. В связи с этим, в целях унификации подходов и определений, предлагается закрепить в Семейном кодексе РФ следующее понятие: Семья – общность совместно проживающих лиц, объединенных отношениями брака, родства, свойства, а также усыновления или удочерения, и связанных общими семейными традициями и ценностями, взаимными правами и ответственностью.

3. В целях совершенствования механизма оказания органами публичной власти помощи малоимущим семьям, представляется необходимым совершенствование методики учета наличия у малообеспеченных семей имущества, личного хозяйства, оценки доходов. Исходя из этих данных можно конкретизировать помощь данным видам семей, например разделив их по степени благосостояния на несколько категорий, где наименее благополучная имеет право претендовать на наибольшее количество услуг и льгот. Законодательное закрепление и внедрение данного механизма, полагаем, поспособствует повышению эффективности защиты органами государственной власти института семьи.

4. В целях совершенствования механизма защиты семьи, органами публичной власти представляется необходимым развитие межведомственного сотрудничества, чтобы государственные службы имели доступ к информационной базе друг друга. Это обусловлено большим количеством документов, которые гражданин должен предоставить в целях получения соответствующих услуг.

Способом развития такого сотрудничества могло бы быть создание специализированной информационной системы, общей для соответствующих органов власти. Это позволило бы существенно сократить временные и материальные издержки и, таким образом, повысить качество функционирования механизма защиты семьи органами власти.

Структура работы представлена введением, двумя главами, шестью параграфами, заключением и списком используемой литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его цель и задачи, дается характеристика методологической, теоретической и нормативной основы работы, характеризуется научная новизна и практическая значимость полученных результатов, излагаются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Правовые основы государственной политики в области защиты семьи» содержит четыре параграфа, посвященных исследованию правового содержания института семьи, системы органов публичной власти в сфере защиты семьи и разграничение их полномочий, основных направлений государственной политики в области защиты семьи, международно-правовой защите института семьи.

В первом параграфе «Правовые основы государственной политики в области защиты семьи» рассматриваются особенности законодательства РФ в вопросах защиты семьи. Действующее законодательство устанавливает базовые принципы регулирования брачно-семейных отношений.

Принятие Федерального закона РФ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» 27 декабря 2018 года дало очередной виток дискуссиям о современных тенденциях в правозащитной деятельности. В пояснительной записке к данному нормативному акту подчеркивалась озабоченность законодателя вопросами обеспечения социальной адаптации ребенка, реального обеспечения мероприятий по восстановлению утраченных ребенком социальных прав и функций, восполнению среды жизнеобеспечения, усиления заботы о несовершеннолетних гражданах страны.

Установлено, что защиту семейных прав осуществляет суд по правилам гражданского производства, а в предусмотренных Семейным кодексом РФ случаях, государственные органы или органы опеки и попечительства. К примеру, законодатель в п. 3 ст. 65 СК РФ предусматривает, что при раздельном проживании родителей место жительства детей устанавливается по соглашению родителей, а в отсутствии соглашения споры между родителями разрешаются судом учитывая интересы и мнение детей. Нормы о защите семейных прав закреплены и в иных федеральных законах. К примеру, ст. 10 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ устанавливает, что за защитой собственных прав дети, оставшиеся без попечения родителей и дети-сироты, а также их законные представители, попечители (опекуны), органы опеки и попечительства, прокурор могут обратиться в соответствующие судебные органы в установленном порядке. Защита оспоренных или нарушенных семейных прав осуществляется в судах

общей юрисдикции в исковом производстве или в порядке производства, возникающего из административных правоотношений. Также установлено, что защиту семейных прав осуществляют и органы опеки и попечительства, но лишь в случаях, которые непосредственно предусмотрены законодательством. Делается вывод, что законодателем РФ уделяется существенное внимание государственной политике в сфере защиты семьи. Действующее законодательство регулярно совершенствуется и развивается. Отмечается отсутствие законодательного закрепления понятия «семья», приводятся примеры его употребления и предлагается определение для законодательного закрепления.

Во втором параграфе «Система органов публичной власти в сфере защиты семьи и разграничение их полномочий» рассматривается система органов федеральной власти и местного самоуправления в сфере защиты семьи, исследуется разграничение их полномочий в указанной сфере. Согласно Конституции РФ и СК РФ, отношения, возникающие между гражданами вследствие брака, родства, усыновления, защищают органы государства: федеральные и региональные структуры с исполнительно – распорядительными полномочиями, прокуратура, органы, охраняющие общественный порядок и общественную безопасность, производящие государственную регистрацию актов гражданского состояния, образовательные организации.

Прокурор обязан участвовать в таких делах, как лишение отца и матери их родительских прав либо ограничение их в таких правах; восстановление отца и матери в их родительских правах; юридическое установление родственных связей между ребенком и усыновителями и их отмена; осуществление надзора за соблюдением законов при изъятии ребенка у отца и матери органами, осуществляющими опеку и попечительство.

Защита семейных отношений входит в компетенцию органов, осуществляющих опеку и попечительство на уровне Федерации, региона, муниципалитета. Обеспечивая защиту семейных прав, сотрудники органов, осуществляющих опеку и попечительство, в рамках своих компетенций имеют право принимать решения самостоятельного характера. К примеру, они могут дать согласие или разрешение на какое – то действие. Кроме того, они могут обращаться с исками в органы правосудия и принимать участие в процессах рассмотрения и разрешения судами соответствующих дел.

Делается вывод, что все уровни власти и ветви власти участвуют в процессе защиты семьи. Федеральные органы власти координируют, определяют и направляют государственную политику в данной сфере, а региональные органы власти рассматривают указанные положения на уровне

определенных субъектов Российской Федерации. Особое место занимают органы местного самоуправления, которые играют важную роль в сфере обеспечения защиты семьи в России на местном уровне.

В третьем параграфе «Основные направления государственной политики в области защиты семьи» отмечается, что впервые выработка современной государственной политики началась во второй половине двадцатого столетия, что было вызвано необходимостью оказания социальной поддержки граждан во время проведения реформирования государства. Указом Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной семейной политики» данной области правоотношений впервые уделяется государственное внимание по обеспечению защиты и оказанию поддержки на самом высоком уровне.

В 2007 году Министерством образования и науки РФ формируется Концепция государственной политики в отношении молодой семьи и План первоочередных мер по ее реализации, утверждается ряд других документов, содержащих положения, направленные на обеспечение защиты прав и интересов семьи. Большое внимание уделяется разрешению проблем демографии, что предполагает необходимость создание благоприятных условий для образования и существования молодых семей, стимулирования рождаемости, повышением благосостояния семей с детьми. Утверждается Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, реализация которой направлена на повышение устойчивости демографических показателей, снижением уровня смертности населения.

Также в этом параграфе отмечается, что государственная семейная политика не носит системный и комплексный характер, нет единого понимания целей семейной политики. Преобладает подход, в соответствии с которым отождествляются общесоциальные и специфические проблемы семьи, социальная, демографическая и семейная политики.

Делается вывод, что законодательство государства активно совершенствуется в области защиты семьи. Государством активно проводятся всевозможные программы социальной поддержки и защиты семьи, в частности, в регионах в виде, например, определённых пособий. Это положительно сказывается на эффективности семейной политики государством, однако, как было отмечено прежде, по сей день законодательство в этой сфере является несовершенным и нуждается в дальнейшем развитии.

В четвертом параграфе «Международно-правовая защита института семьи» отмечается, что закрепление общепризнанных принципов, как основы международных норм права, обеспечивающих защиту семьи,

сформировалось во второй половине двадцатого века. В международном плане учитывается и уважается разница концепций семьи, отличных в разных странах, а также и на территориях одного государства.

Несмотря на приоритетность общепризнанных международных положений, государствам определяется право на установление гарантий защиты семьи государством, согласно, сложившимся национальным традициям, религии, обычаям с учетом культуры национальных меньшинств. При этом, правовой статус семьи предполагает наличие неимущественных и имущественных прав конкретных людей, состоящих в зарегистрированном государством браке, связанных родственными отношениями, детей, в том числе и принятых на воспитание.

Закрепление общепризнанных принципов, как основы международных норм права, обеспечивающих защиту семьи, сформировалось во второй половине двадцатого века.

Рассматривая историю становления международных правовых механизмов, в содержании которых отведено место и институту семьи, одним из них можно указать Всеобщую декларацию прав человека 1948 года, где статьями 12, 16, 25 закрепляются положения, затрагивающие права семьи, ее членов и обязывающие государства, обеспечивать их защиту должным образом.

Позднее в 1966 году, положения Декларации ООН нашли свое отражение в Международном пакте о международных гражданских и политических правах и пакте об экономических, социальных и культурных правах. Здесь, также семья утверждается естественной и значимой ячейкой общества, защита прав которой является обязанностью государства, состоящей в создании благоприятных условий ее развития.

Европейская социальная хартия 1996 г. закрепляет «в целях обеспечения необходимых условий для всестороннего развития семьи как основной ячейки общества» право на экономическую, правовую и социальную защиту семьи со стороны стран-участниц, «в частности посредством социальных и семейных пособий, налоговых льгот, предоставления жилья семье, помощи молодым семьям и других соответствующих мер» (ст. 16).

Помимо этих международных документов, существует и ряд региональных правовых актов, конвенций, утверждающих право на уважение семейных традиций, свобод и жизни участников семьи.

Также исследуется судебная практика. Например, в практике Европейского суда по правам человека рассматривалось «дело Леббинк против Нидерландов» о нарушении его права отца на свидание с

биологическим ребенком в отсутствие зарегистрированного брака с матерью. Европейский суд по правам человека на основании предоставленных ему доказательств, свидетельствующих, что, несмотря на невозможность совместного проживания с ребенком, отец неоднократно поддерживал с ним связь, признал нарушением его прав законодательством государства, в результате чего право на свидания восстановлено.

Вторая глава «Реализация полномочий органов публичной власти в сфере защиты семьи» содержит два параграфа.

В первом параграфе «Формы взаимодействия органов публичной власти в сфере защиты семьи» рассматриваются способы и проблемы взаимодействия органов публичной власти в сфере защиты семьи.

Кроме законодательной функции, ФС Российской Федерации имеет и другое предназначение. Оно подразумевает, помимо законотворчества, представительскую деятельность, которая помогает тесно взаимодействовать органам государственной власти и населению страны на самых разных уровнях (федеральном, территориальном и местном). Связи между гражданскими и властными институтами представляют собой опору для государства, ведь именно общественное мнение является ориентиром для создания той или иной нормы. В этом видится базовая тенденция демократического уклада, существование которого невозможно без учёта потребностей всего российского общества.

Общественные объединения и гражданские образования обладают способностью принимать прямое участие в законодательном творчестве, выражая таким образом собственное мнение и волю. В этом заключается способность граждан влиять на те решения, которые принимаются представительной структурой.

Примером могут послужить парламентские слушания, осуществлённые Комитетом Государственной думы России по делам молодёжи, которые проходили 10 февраля 2011 года. В этих слушаниях непосредственное участие принимали не только депутаты Государственной думы Российской Федерации, но и представители Федерального собрания, а также сотрудники Министерства по спорту, туризму и молодёжной политике. Также привлекались иные органы и представители общественных организаций. Подобное взаимодействие органов государственной власти различных ветвей власти и институтов гражданского общества позволило сформулировать конкретные предложения в адрес законодательных органов государственной власти по совершенствованию семейного законодательства.

Также отмечены ряд проблем, например в вопросах недостаточного информирования граждан о существующих программах органами власти, и приведены способы их решения.

В заключение отмечено, что укрепление взаимодействия между органами публичной власти будет способствовать должному исполнению обязательств стран по охране интересов семьи, материнства, отцовства и детства. Обмен передовым опытом между странами, несомненно, важен для создания стратегических государственных программ, социальной помощи семьям.

Во втором параграфе «Роль органов публичной власти в сфере обеспечения гарантий защиты семьи» исследуется значение органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах, касающихся защиты семьи.

Современная власть осознаёт значимость данной сферы и существование определённых проблем. Доказательство тому служит достаточно частое изменение законодательства в сфере социального обеспечения в сфере семьи, материнства и детства. Однако, чтобы выстроить хорошую работу, нужны срочные реформы в сфере налогового законодательства и социальной политики в сфере семьи, материнства и детства.

Представляется целесообразным исходить из того, что социальное обеспечение семьи, материнства и детства призвано выполнять функции, связанные с содействием решению в первую очередь стратегических, общенациональных социальных проблем - демографического развития (стимулирование рождаемости, многодетности), преодоления социального сиротства, и пр. Социальная поддержка не может и не должна рассматриваться и использоваться как инструмент обеспечения и/или повышения доходов значительной части населения страны - эту функцию должна выполнять система оплаты труда, социального, медицинского страхования.

Также отмечается ряд проблем, таких как отсутствие должного уровня межведомственного сотрудничества, неточность отдельных положений законодательства, приводятся способы решения данных проблем.

В завершение отмечается важность совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей отношения в сфере социального обеспечения семьи, материнства и детства, предусматривающее определение основополагающих терминов (например, цели и задачи социальной поддержки, нуждаемость, критерии нуждаемости и др.), принципов и

критериев предоставления социальной поддержки, форм и минимальных стандартов социальной поддержки

В заключении диссертационного исследования в обобщенном виде сформулированы основные теоретические выводы и наиболее значимые практические предложения.